

# درآمدی بر تجارب بهسازی اسکان‌های غیررسمی با رویکرد مشارکتی، مطالعه موردی تجربه زاهدان

بهادر زمانی، امیر واعظ شهنقی  
bzamani1975@yahoo.com

## چکیده

در ایران اگرچه مشارکت در قالب تعاون، همکاری و همیاری مسبوق به سابقه است اما این پدیده به مفهوم واقعی خود یعنی مشارکت ساکنین در ایجاد، اصلاح و اداره سکونت‌گاه‌های شهری هنوز در کشور نهادینه نشده است. در سالهای اخیر، اگرچه به نحو فزاینده‌ای سخن از مشارکت مردم در تمامی امور رفته است، لیکن نقش مردم که در نوع خود می‌تواند بسیار تعیین‌کننده، باشد از مرز تامین اعتبارات مالی در بخش تعاونیهای مسکن و خرید اوراق مشارکت و یا پیش‌خرید واحدهای احداثی که به اقتضای ماهیت سودمندگرایی خود کیفیت را فدای کمیت کرده‌اند فراتر نرفته است. از طرف دیگر اگر چه شکل‌گیری شوراهای اسلامی شهرها به عنوان محملی جهت تمکین و اعمال نظر مردم در نظام شهرسازی و شهرداری و روزنه امیدی در اصلاح روابط بین مردم و نظام مدیریت شهری تلقی می‌شوند، تاملی بر عملکرد این نهادها حکایت از نارسائی‌هایی در حدود و اختیارات و همچنین قالب‌های اجرائی و قانونی آنها دارد، لذا عطف توجه به بسترهای موجود، نیاز به آسیب‌شناسی مشارکت فعال مردمی به عنوان سرمایه‌ای فرهنگی و اجتماعی بافت‌های شهری به ویژه در حوزه اسکان‌های غیر رسمی بیش از پیش احساس می‌شود. نوشتار حاضر قصد دارد ضمن تبیین اهمیت مشارکت شهروندان به عنوان عناصر اصلی هویت‌پرداز بافت‌های شهری به ارائه راهکارهایی جهت ارتقاء نقش آنها در مدیریت، فرآیند تصمیم‌گیری، سرمایه‌گذاری، بهسازی و توانمندسازی اسکان‌های غیر رسمی در راستای تحقق رویکرد توسعه مشارکتی بپردازد. این تحقیق بر مبنای پژوهش توصیفی-تحلیلی و برپایه تجربیات و پژوهش‌هایی که در زمان حاضر پیرامون توسعه مشارکتی به ویژه در اسکان‌های غیر رسمی مطرح گردیده استوار است و در این راستا به تحلیل و بررسی تجارب موفق داخلی از بعد رویه‌ای به منظور دست‌یابی به راهبردهای عملی از طریق مقایسه، مقابله و تفسیر نمونه‌ها و کیفیتهای حاصل از نحوه مداخلات در آنها پرداخته و سعی داشته ضمن اشاره به نتایج حاصل از این تجارب به استخراج راهکارهای عملی برای کاربست در آینده ساماندهی اسکان‌های غیر رسمی بپردازد. آنگونه که از مطالعه نمونه موردی این تحقیق به دست آمد در بین رویکردهای موجود، رویکرد بهسازی همراه با مداخله و مشارکت مردمی رویکردی موثر، موفق و راهگشاست. در تجربه مواجهه با اسکان غیر رسمی در زاهدان، نیت اصلی تامین منافع شهروندان هرچند به صورت محدود و نگاه به مشارکت عموماً به عنوان ابزاری برای ارتقاء کیفیت طرح‌ها و با احترام به نظرات و نظارت مردم بوده است.

واژگان کلیدی: اسکان‌های غیررسمی، توانمندسازی، مشارکت.

## ۱. مقدمه

در مقاطع بسیاری از تاریخ شهرسازی ایران، نظام توسعه شهری، نظامی غیر مردمی، ایستا، منفعل و غیر منعطف بوده است. تجربه تلخ، تحمیلی و به بن بست رسیده طرح‌های جامع شهری با نگاهی از بالا به پایین و توجه صرف به الگوهای دو بعدی و بدون توجه به اثرات روانی طرح‌ها بر زندگی مردم و الگوهای رفتاری آنها و نگرش صرفاً کالبدی و غیر اجتماعی مداخلات کلان مقیاس و بولدوزری (با رویکرد پاکسازی و نه توانمندسازی) در بافتهای حاشیه‌ای، مصداق و محصول چنین نظام ناکارآمد مدیریت شهری بوده است. جریان توسعه شهری در ایران طی بیست سال گذشته باعث شد جمعیت شهرنشین بالغ بر دو برابر شود و پیش‌بینی‌ها

حکایت از ادامه سریع این رشد دارند (خبرگزاری اهواز، ۸۷). در حال حاضر سرعت رشد شهرها از ظرفیت و قدرت دولت‌ها و شهرداری‌ها در گسترش زیر ساخت‌ها و ارائه خدمات و ایجاد اشتغال پایدار پیشی گرفته است، در نتیجه، پدیده اسکان غیررسمی به سرعت و به شکلی بی‌قاعده گسترش یافته است. آمارها حکایت از آن دارند که بین بیست تا سی درصد جمعیت کلان‌شهرها و حتی بسیاری از شهرهای متوسط در زیست‌گاه‌های نابسامان در حاشیه شهرها اسکان یافته‌اند (همان). بحث حاشیه نشینی، شکل گرفتن و نحوه برخورد با سکونت‌گاه‌های غیررسمی در کشور ما مسأله‌ای جدید نیست و کشور، از سال‌های قبل از پیروزی انقلاب اسلامی با این پدیده مواجه بوده و در سال‌های پایانی دهه پنجاه و شصت بحث شکل گرفتن سکونت‌گاه‌های غیررسمی و حاشیه نشینی در کشور، وارد روند رو به رشدی شد و امروز، بر اساس آمارهای موجود بیش از بیست درصد جمعیت شهری کشور، در مناطق غیررسمی اسکان یافته‌اند (روستا، ۸۸). دستیابی به یک الگوی صحیح جهت نحوه برخورد، طراحی و برنامه‌ریزی، به بررسی راهکارها و تجارب داخلی و جهانی در خصوص اسکان غیررسمی نیاز دارد و در زمینه مواجهه با سکونت‌گاه‌های غیر رسمی دولت‌ها در کشورهای مختلف، به روش‌های گوناگون همواره سعی در مقابله با این معضل داشته‌اند. وسعت و روش‌های مواجهه با اسکان‌های غیر قانونی در کشورهای مختلف گوناگون بوده و در ایران هم، با استفاده از تجارب داخلی و خارجی روش‌های متفاوتی به کار گرفته شده است که در این مقاله به بعضی از آنها به صورت روبه‌ای و موردی اشاره می‌شود.

## ۲. اسکان غیر رسمی

درخصوص تعریف اسکان غیر رسمی در کشورهای جهان سوم، با تبعیت از دو الگوی توسعه به دو دیدگاه اصلی می‌توان تأکید کرد. در دیدگاه اول اسکان غیر رسمی به مثابه معلول عوامل داخلی کشورهای جهان سوم تلقی می‌گردد. و گذار از جامعه سنتی به جامعه صنعتی، خود به عنوان نوعی ضرورت در فرایند این تحول قلمداد می‌شود. اما از نظر دیدگاه دوم، اسکان غیر رسمی در شهرهای جهان سوم، معلول مناسبات و روابط بین المللی و قدرتهای جهانی از یک سو و ویژگی‌های ملی از سوی دیگر است (احمدی پور، ۱۳۷۴).

سکونت‌گاه غیررسمی یا غیرقانونی، در واقع منطقه‌ای مسکونی است که بدون مطالبه قانونی برای دریافت زمین و مجوز از سوی مقامات ذی‌ربط برای ساختن خانه، شکل گرفته است. سرویس‌ها و خدمات و تسهیلات زیربنایی در این شکل غیرقانونی ساخت و ساز، نامناسب و ناکافی است و کیفیت‌های زندگی در پایین‌ترین سطح قرار دارد و در آنها، وجود مسکن حداقلی و بی ضابطه، سطح پایین بهداشت و خدمات، معابر تنگ و ارگانیک، تراکم بالای جمعیتی و مسکونی، معضلات فرهنگی و اجتماعی، اشتغال غالب در مشاغل غیر پایدار و سطح پایین، سطح آسیب‌پذیری بالا در حوادث طبیعی و غیر طبیعی امری عادی و مشهود است. سه ویژگی اساسی که به درک سکونت‌گاه غیررسمی کمک می‌کنند عبارتند از: ویژگی‌های کالبدی، اجتماعی و قانونی [۱۴].

### ۲-۱. ویژگی‌های کالبدی

سکونت‌گاه‌های غیررسمی، به دلیل غیرقانونی بودنشان، دارای سرویس‌ها و خدمات شهری ناکافی و زیرساختی در سطح بسیار پائین می‌باشند. این سرویس‌ها و تسهیلات زیربنایی عبارتند از: شبکه ارتباطی، منابع آب، سیستم تخلیه فاضلاب، برق، جاده، مدارس، مراکز بهداشت، بازار. برای مثال، در بسیاری از این محله‌های محروم شهر، آب لوله‌کشی وجود ندارد و ساکنان معمولاً به صورت دستی از آب استفاده می‌کنند. در بعضی موارد نیز ساکنان از شبکه غیررسمی برای تأمین منابع آب، برق، و نظایر اینها استفاده می‌کنند.

## ۲-۲. ویژگی‌های اجتماعی

اغلب ساکنان سکونت‌گاه‌های غیررسمی جزء طبقات پائین جامعه بوده و درآمد چندانی هم ندارند. آنها یا به صورت کارگر روزمزد، و یا در بخش‌های غیررسمی کار کرده و با وجود کار طاقت‌فرسا، دستمزد حداقل دریافت می‌کنند. اغلب سکونت‌گاه‌های غیررسمی را مهاجران (از روستا یا از شهرهای کوچک) تشکیل داده و بعضی از آنها نیز از نسل دوم و یا سوم سکونت‌گاه‌های غیررسمی‌اند [۱۴].

## ۲-۳. ویژگی‌های قانونی

فقدان مالکیت رسمی زمین، مهم‌ترین ویژگی است که سکونت‌گاه غیررسمی را از دیگر سکونت‌گاه‌ها متمایز می‌سازد. این زمین می‌تواند جزء زمین‌های دولتی و عمومی خالی از سکنه باشد و یا جزء قطعات زمین حاشیه شهرها، مانند زمین‌های باتلاقی و نامطلوب. بنابراین زمانی که زمین دایر نیست تا مورد استفاده صاحبان آن قرار گیرد، برای سکونت‌گاه غیررسمی مناسب می‌نماید. در برخی موارد نیز واگذاری غیر قانونی زمین از طرف مالک صورت می‌گیرد.

## ۳. رویکردهای مواجهه با اسکان غیر رسمی

در خصوص اسکان غیر رسمی، دولت‌ها و حکومت‌ها در کشورهای مختلف، به روش‌های گوناگون همواره سعی در مواجهه با این پدیده و مشکلات ناشی از آن داشته‌اند، به گونه‌ای که طیف روش‌های ممکن از بی توجهی کامل، برخوردهای قهری گرفته تا رویکردهای مشارکتی و توانمند سازی قابل بازشناسی است که در ادامه به بعضی از آنها اشاره می‌گردد.

## ۳-۱. تغییر موقعیت ساکنان زاغه‌ها و مناطق فقیرنشین شهر، در این روش به از بین بردن زاغه‌ها و مناطق فقیرنشین

محدوده شهر و انتقال آنها به مناطق خارج از شهر و دور از مرکز شهر تأکید می‌گردد. تغییر مکان معمولاً به دو روش انجام می‌شود؛ الف: جابجایی خود خواسته ساکنان در مقابل گرفتن زمین در مکانی دیگر به صورت معوض. ب: جا به جایی زاغه‌ها با اعمال زور و تصرف عدوانی سکونت‌گاه آنان. این روش‌ها، یعنی جابجایی ساکنان به همراه متعلقات کالبدی آنها به نقاط دیگر شهر، معمولاً نتیجه مطلوبی به همراه ندارد. به عبارت دیگر، دولت‌ها نه تنها منابع مالی زیادی را صرف این جا به جایی می‌کنند، بلکه هزینه زیادی را نیز به پاک‌سازی منطقه از زاغه‌ها و ایجاد تسهیلات لازم برای دسترسی ساکنان به مرکز اشتغال در مرکز شهر اختصاص می‌دهند. بدین ترتیب، این روش از نظر اقتصادی چندان مناسب نمی‌نماید. جدول شماره ۱ سیاست‌ها و راهبردهای طراحی در این رویکرد را نشان می‌دهد.

جدول شماره ۱: سیاست‌ها و راهبردهای طراحی در رویکرد نوسازی

الگوی نوسازی	
سیاست‌های طراحی	راهبردهای طراحی
<ul style="list-style-type: none"><li>■ تأکید بر خود باری مردم در بهسازی</li><li>■ رسمیت بخشیدن به مالکیت و ایجاد زیر ساختها</li><li>■ پرداخت وام مناسب دراز مدت دولتی</li><li>■ نامین مصلح ارزان از سوی حکومت</li><li>■ در اختیار گذاشتن ماشین آلات دولتی</li><li>■ آزاد گذاشتن مردم همراه با نظارت</li><li>■ مشارکت بخش خصوصی با ارائه امتیاز تراکم</li><li>■ ایجاد مالکیت مشروط (پرداخت پروژ هزینه‌ها)</li><li>■ تنظیم و اصلاح نگرانی قطعات تحت تصرف</li><li>■ فراهم نمودن شرایطی برای اسکان موفق</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>■ اسکان مجدد مردم در فضاهای موجود</li><li>■ رسمیت بخشیدن به مالکیت ساکنین بر زمین در مقابل اخذ امتیاز و تعهد</li><li>■ رسمیت بخشیدن به کالبد و منظر این اجتماعات</li><li>■ ایجاد زمینه سیاسی، فرهنگی، و روحی روانجهت تحرک، بویابی و سرزندگی این جوامع</li></ul>

۲-۳. پاک‌سازی منطقه از زاغه‌ها و بازسازی و توسعه مجدد آن (روش کشویی)، در این روش ساکنان این محله‌ها به طور موقت به نقاط دیگر انتقال داده می‌شوند؛ سپس منطقه از سکونت‌گاه‌های زاغهای پاکسازی می‌گردد و پس از ساختن سکونت‌گاه‌های جدید، ساکنان مجدداً در این مناطق اسکان داده می‌شوند. سایت‌های جدید ساخته شده اغلب به صورت انبوه‌سازی‌های آپارتمانی است، تا بدین وسیله جمعیت بیشتری اسکان داده شود. البته تجربیات نشان می‌دهند که تراکم جمعیت در سکونت‌گاه‌های آپارتمانی جدید کمتر از مناطق زاغهای است. همچنین در فضای آپارتمانی، خانواده‌های کم درآمد از داشتن فضای کاری که مبتنی بر اقتصاد خرده فروشی و فعالیت‌های اقتصادی کوچک، که می‌تواند منبع کمک درآمدی برای آنها باشد، محروم می‌گردند که این روش نیز بار مالی سنگینی را بر دوش دولت تحمیل می‌کند (کمترین رضایت حاصل می‌شود) در صورتی که ساکنین در این سامان‌دهی کمترین مشارکت و تأثیر را دارند و از کمترین حق انتخاب برخوردارند. همچنین سکونت‌گاه فعلی آنها، کمترین شباهت و هماهنگی کالبدی و فضایی (مجتمع مسکونی) را با محیط زندگی سابق آنان را داشته و در نتیجه این عوامل، میزان تعلق خاطر و دلبستگی افراد نسبت به محل زندگی جدیدشان در کمترین حد ممکن قرار دارد. جدول شماره ۲ سیاست‌ها و راهبردهای طراحی در این رویکرد را نشان می‌دهد.

جدول شماره ۲: سیاست‌ها و راهبردهای طراحی در رویکرد جا به جایی

الگوی جایجایی	
سیاست‌های طراحی	راهبردهای طراحی
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ نامین زمین از سوی دولت</li> <li>■ واگذاری قطعات ننگی به خوارها</li> <li>■ پرداخت وام مناسب دراز مدت دولتی</li> <li>■ نامین مملوح ارزان از سوی حکومت</li> <li>■ در اختیار گذاشتن ماشین آلات دولتی</li> <li>■ آزاد گذاشتن مردم در نوسازی مشارکت بخش خصوصی با ارائه امتیاز</li> <li>■ ایجاد مالکیت مشروط (پرداخت هزینه‌ها)</li> <li>■ ارائه خدمات مشاوره‌ای و تخصصی دولتی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>حفظ اجتماعات و جلوگیری از پراکنش</li> <li>رضایت بخشیدن به مالکیت ساکنین بر زمین در مقابل اخذ امتیاز و نعهد</li> <li>رضایت بخشیدن به کالبد و منظر این اجتماعات</li> <li>ایجاد زمینه سیاسی، فرهنگی، و روحی روانبجهت تحرک بومی و سرزندگی این جوامع</li> </ul>
<p>■ جایجایی نسبی به منابع مالی هتکفت هم‌راه با مدیریت سیستماتیک واحد شهری دارد</p>	

۳-۳. بهسازی اسکان‌های غیر رسمی با رویکرد مشارکتی و توانمندسازی؛ راه‌حل جایگزین دیگر، بهسازی و تقویت شرایط زندگی در زاغه‌ها و محله‌های فقیرنشین از طریق ایجاد زیرساخت‌های مناسب زیست‌محیطی مانند شبکه‌بندی آب، سامانه تخلیه فاضلاب، سامانه زهکشی، برق و نظایر اینها است. در این روش، برای ارتقاء کیفیت زندگی و جلب مشارکت‌های حداکثری، اقدام به توانمندسازی ساکنین و استفاده از ظرفیت‌های همکاری فی مابین می‌شود. این روش که از نظر هزینه اقتصادی به صرفه‌ترین روش می‌باشد و کمترین هزینه را به دولت تحمیل می‌کند در سایه جذب همکاری موثر ساکنین در کمترین زمان، به نتایج مثبتی منتهی می‌شود. گام نخست بهسازی محله‌های فقیرنشین و زاغه‌ها، انتقال مالکیت زمین به اشغال‌کنندگان غیرمجاز زمین‌ها با قیمتی مناسب است. دادن حق مالکیت قانونی بر ملک به ساکنین، باعث می‌شود که آنها برای بهبود شرایط زندگی و منطقه مسکونی خود، مسئولانه وارد عمل شده و از گسترش پدیده تصرف غیر قانونی در منطقه مسکونی خود جلوگیری کنند. در فرآیند بهسازی، بازسازی سکونت‌گاه‌ها به ساکنین واگذار می‌شود ولی سیاست‌های تشویقی مانند اعطای تسهیلات مالی به منظور توانمندسازی

ساکنین جهت اجرایی کردن این سامان‌دهی به آنها تعلق می‌گیرد. جدول شماره ۳ سیاست‌ها و راهبردهای طراحی در این رویکرد را نشان می‌دهد.

جدول شماره ۳: سیاست‌ها و راهبردهای طراحی در رویکرد بهسازی

الگوی بهسازی	
سیاست‌های طراحی	راهبردهای طراحی
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ناکند برخورد باری مردم در بهسازی</li> <li>■ رسمیت بخشیدن به مالکیت قطعات</li> <li>■ پرداخت وام مناسب دراز مدت دولتی</li> <li>■ تامین مصالح ارزان از سوی حکومت</li> <li>■ در اختیار گذاشتن ماشین آلات دولتی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>حفظ اسکان در فضاهای موجود</li> <li>رسمیت بخشیدن به مالکیت ساکنین بر زمین در معطل اخذ امتناز و تعهد</li> <li>رسمیت بخشیدن به کالبد و منظر این اجتماعات</li> <li>ایجاد زمینه سیاسی، فرهنگی، و روحی- روانجهت تحرک، بویایی و سرزندگی این جوامع</li> </ul>

#### ۴. مبانی و عوامل و موانع مؤثر بر رویکرد مشارکتی

مشارکت شهروندان در امور مربوط به شهر و شهرسازی ابتدا در اواخر دهه ۱۹۵۰ و اوایل دهه ۱۹۶۰ در آمریکا شکل گرفت. در ایران در سال‌های اخیر به نحوی فزاینده، سخن از مشارکت شهروندان در تمامی امور، مطرح بوده است. اکنون در حوزه شهرسازی کشور مطرح است، مفهوم مشارکت، قلب ماهیت شده است. هسته‌ی مرکزی مفهوم مشارکت، قدرت یافتن شهروندان و تأثیرگذاری بیشتر آنان بر طرح‌های شهری است [۴].

##### ۴-۱. منشأ فطری و دینی مشارکت‌ها

بسیاری از اندیشمندان، مشارکت در امور و هم‌دردی و یاری‌گری را از جمله فطرت‌های آدمی دانسته‌اند. اسپینوزا، معتقد است که هرگاه انسان، انسان دیگری را در حین انجام کاری یا ابراز عاطفه‌ای مشاهده کند، بی‌اختیار خواهان تقلید از آن کار یا ابراز آن عاطفه می‌شود. (فرهادی، ۱۳۷۳)، هیوم، هم‌دردی را بنیاد زندگی اجتماعی دانسته است (همان). آگوست کنت و آدام اسمیت، دو عامل نیرومند حس خودخواهی و حس نوع‌دوستی را در فطرت بشر بازشناخته، دومی را عامل پیدایش خانواده که محل تمرین همکاری است، می‌دانند. خانواده نتیجه حس نوع‌دوستی فرد و یک اجتماع کوچک بشری است و همکاری و همبازی در این اجتماع کوچک انسانی صورت می‌گیرد. دري نوگورانی [۹]. در پژوهشی درباره مفهوم و روش مشارکت‌ها، ضمن بررسی نظریه‌های مشارکت‌ها در غرب به مشارکت اسلامی نیز پرداخته است که خلاصه آن چنین می‌باشد:

طبق آیات قرآن وضعیت و سرنوشت یک جامعه به وضعیت مردم آن و عملکرد آنها بستگی دارد (رعد/ ۱۱) و مشاوره در اداره امور جامعه اسلامی جزء ساختار نظام اسلامی قلمداد شده است (شوری/ ۳۸). همچنین در قرآن کریم بر نفی انحصار و تمرکز اموال در دست یک فرد یا گروهی خاص (حشر/ ۷) و لزوم تساوی فرصت‌ها (فصلت/ ۱۰) و مذمت وابستگی تام و انحصاری اداره جامعه به فرد و نادیده گرفتن هویت مردم (آل عمران/ ۱۴۴) و مذمت مشارکت ندادن مردم (نساء/ ۵۳) تاکید شده و اموری از قبیل انفاق و انفال (انفاق/ ۶۲، انفال/ ۱)، جهاد و امر به معروف و نهی از منکر از مصادیق بارز مشارکت به شمار می‌آیند.

##### ۴-۲. مبانی جامعه شناختی مشارکت

فرنج، جامعه‌شناس فرانسوی، معتقد است که مشارکت جریانی است که طی آن دو گروه یا بیشتر، در ایجاد طرح‌ها، خط‌مشی‌ها و تصمیم‌های معینی بر یکدیگر تأثیر متقابل دارند و این اثر فقط به تصمیم‌هایی محدود می‌شود که روی تصمیم‌گیرندگان و آنچه

آنان ارائه می‌دهند، تأثیرهای آتی خواهد داشت. در این صورت، میزان مشارکت یک شخص معادل تأثیری است که وی در تصمیم‌ها و طرح‌های پذیرفته شده داشته است. به سخن دیگر، معادل تأثیری است که دیگران در جریان اخذ تصمیم پذیرا شده‌اند. (متین، ؟) آلن بیرو [۲] در فرهنگ علوم اجتماعی در بحث از مشارکت، چنین توضیح داده است: مشارکت به معنای سهمی در چیزی یافتن و از آن سود بردن یا در گروهی شرکت جستن و بنابراین با آن همکاری داشتن است. بیرو، هم چنین آورده است که مشارکت در یک یا چند گروه با توجه به شکل، شدت و فراوانی تماس‌های فرد با گروه، قابل تعریف است. عرصه‌های مشارکت وسیع است و شخص می‌تواند بخشهای گوناگون چون بخشهای اقتصادی، گذران اوقات فراغت، فرهنگ، تقبل مسئولیت‌های سیاسی، مدنی و جز اینها به فعالیت بپردازد. در این صورت، میزان مشارکت اغلب صورتی از قدرت را مشخص می‌کند.

آنچه از این تعاریف نتیجه می‌شود، این است که مشارکت با توجه به عوامل گوناگون و در بخشهای مختلف، مفهوم ویژه‌ای داشته و شکل، ماهیت و میزان مشارکت افراد در همه عرصه‌ها یکسان نیست و میزان سهم‌بری از مشارکت‌ها و عمل و تعهد نسبت به آنچه شخص را به مشارکت واداشته است می‌تواند انواع مشارکتها را مشخص کند. در اینجا، فقط به گوشه‌ای از ترکیب‌های مشارکت، فهرست‌وار اشاره می‌شود. (ساروخانی، ۱۳۷۰) که عبارت‌اند از: - مشارکت اجتماعی، مشارکت تام، مشارکت غیرعمدی، مشارکت داوطلبانه، مشارکت متواتر، مشارکت کامل، مشارکت عمدی، مشارکت جمعی، مشارکت سازمان‌یافته، مشارکت مشروط مشارکت سیاسی، و....

مفهوم این اصطلاحات با توجه به دیدگاه‌های فکری مختلف در مورد مشارکت، تعبیر و تفسیر می‌شود. اما آنچه مهم است این است که مفهوم مشارکت، ریشه در تفکرها و دیدگاه‌های گوناگون دارد و برای پی‌بردن به مفهوم آن، نخست باید مفهوم مؤلفه‌های تشکیل‌دهنده یک دیدگاه بررسی شود و سپس به معنی و مفهوم مشارکت پرداخته شود.

#### ۴-۳. مبانی روان‌شناسی مشارکت

جنبه روان‌شناختی در همه مشارکت‌های مستقیم و غیرمستقیم مستتر است. بعدی از مشارکت‌ها به جنبه‌های روانی انسانهای مشارکت‌کننده ارتباط دارد. انسانی که در کاری خود را سهم بداند (به ویژه با شرکت در تصمیم‌گیری‌ها) خود او رشد کرده و تکامل حاصل می‌کند. پنداری که شخصیتی از خود پیدا می‌کند، پنداری مثبت خواهد بود و در نتیجه، تقویت‌کننده رفتار اجتماعی و مشارکتی وی می‌شود. وقتی انسان خود را همراه و همکار دیگران احساس می‌کند و میان علاقه‌های فردی و جمعی، وجوه اشتراکی می‌یابد، این احساس مشترک، احساس مسئولیت شخص را ارتقا می‌دهد. (دیویس ۱۹۷۰) بر این باور است که: کسی که در یک قایق همراه شما است، هرگز سوراخی در آن ایجاد نمی‌کند. (به نقل از نوگورانی، ص ۱۰۷).

#### ۴-۴. مشارکت و تاریخچه آن در شهرسازی

مشارکت مقوله و مفهوم تازه‌ای نیست و ریشه‌های آن را می‌توان در دولت شهرهای یونان باستان جستجو کرد. در حال حاضر مشارکت شهروندان در امور سیاسی و اجتماعی، اصلی مورد قبول در تمام کشورهای توسعه یافته و بسیاری از کشورهای در حال توسعه است. از نظر بانک جهانی مشارکت فرآیندی است که از طریق آن، بهره‌وران، کنترل خود را بر روند برنامه‌های توسعه و تصمیمات و منابعی که مرتبط با برنامه است، با هم تقسیم می‌کنند. مشارکت شهروندان در امور مربوط به شهر و شهرسازی، ابتدا در اواخر دهه ۱۹۵۰ و اوایل دهه ۱۹۶۰ در آمریکا شکل گرفت و سپس در نیمه دوم دهه ۱۹۶۰ در انگلستان مطرح شد و پس از آن، کشورهای دموکراتیک دیگر از آن استقبال کردند.

برنامه ریزی شرکتی بر اصول ذیل مبتنی است

جامعه متکثر است، در جامعه بین منافع افراد، تضادهای مشروعی وجود دارد، قدرتمندی فرد یا گروهی نباید منجر به تحمیل نظر آنها بر سایرین گردد، طرف‌های درگیر، باید برای تکمیل اطلاعات یکدیگر به تبادل اطلاعات باهم پرداخته از این طریق بکوشند با دیدگاه‌های یکدیگر آشنا شده و تعارضات را کاهش دهند، هیچ فرد یا گروهی در جریان دستیابی به توافق، نباید کنار گذاشته شود.

**مشارکت عمومی:** فرآیندی است که توسط برنامه ریزان هدایت می‌شود. برنامه ریزان می‌کوشند از طریق پیش بینی و برآورد نیازهای عموم مردم و تلفیق آنها، جهت تدوین یک برنامه ی متناسب با نیازها به طرحی سازگار با سیاست‌های ملی برسد. مشارکت، توسط برنامه ریزان طراحی و اجرا می‌شود.

**مشاوره عمومی:** فرآیندی است که از طریق آن عموم مردم از طرحی که توسط دولت یا برنامه ریزان تهیه شده، آگاه می‌شوند و سپس دعوت می‌شوند، تا نظرات خود را درباره ی آن بیان کنند.

#### ۴-۵. ضرورت جلب مشارکت مردم در طرحهای ساماندهی اسکان‌های غیر رسمی در کلانشهرها

مشارکت در نظریات امروزی و دستورالعمل‌های جهانی، یکی از اصلی‌ترین و مقبول‌ترین راهبردها برای نیل به حداکثر مطلوبیت و پایداری که هدف اساسی شهرسازی است می‌باشد. نظریه‌های برنامه‌ریزی در جهان امروز، هر روز بیش از گذشته به مشارکتی و انسانی شدن طرح‌ها تأکید می‌کنند، این امر به آن علت است که اشکالات و کاستی‌های شهرسازی امرانه، روز به روز بیشتر مشخص می‌شود و به لزوم به کارگیری روش‌های مشارکتی در طرح‌های توسعه شهری و نیز فرصت‌های به وجود آمده منتج از آن صحنه می‌گذارد.

با گذر از تجربه‌های جهانی متفاوت در سامان‌دهی اسکان‌های غیر رسمی و عدم تحقق‌پذیری اغلب این طرح‌ها، که ناشی از عدم انطباق تغییرات صورت گرفته با نیازهای واقعی ساکنان است، به تدریج نقش مردم در بهسازی و نوسازی این بافت‌ها آشکار شد و امروزه تقریباً در تمامی پروژه‌های مربوط به اسکان‌های غیررسمی، قطعاً به روش‌های مختلفی تلاش می‌شود که از مشارکت ساکنان بهره گرفته شود. این رویکرد متأثر از نظریه‌های شهرسازی مشارکتی دهه‌های آخرین قرن بیستم میلادی بوده و هدف آن، بالابردن میزان مشارکت مردم در تغییرات سازمان فضایی شهر است. لذا با توجه به شرایط کنونی جامعه و مدیریت شهری در ایران آنچه که ضرورت توجه به مشارکت مردم در طرح‌های شهرسازی را بیشتر می‌نمایاند به این شرح است :

- ۱- اهمیت یافتن نقش مردم در مشروعیت بخشیدن به طرح‌ها.
- ۲- تأکید بر مشارکت مردم در بیانیه‌ها و مصوبات جهانی مرتبط.
- ۳- رفع نیازهای ضروری و به روز ساکنان محلی تنها از طریق مشارکت مردم در طرح‌ها محقق می‌شود.

#### ۴-۶. فرصت‌ها و مزایای شهرسازی مشارکتی

عمده‌ترین فرصت‌ها و مزایای شهرسازی مشارکتی به قرار زیر است :

الف) سهمین شدن مردم در قدرت: مشارکت مردم در فعالیت‌های اجتماعی - و از آن جمله تهیه برنامه و طرح‌های شهری - سبب سهمین شدن مردم در قدرت سیاسی و مدیریت جامعه می‌شود.

ب) افزایش سطح آگاهی‌های عمومی جامعه : مردم از طریق مشارکت، نسبت به حقوق خویش آگاه می‌گردند. آنان به عنوان عاملان فعال، عمل خواهند کرد و نه به عنوان پاسخگویان منفعل.

پ) ایجاد حس مسئولیت اجتماعی و تعلق به جامعه : مشارکت عمومی یک حس واقعی و اصیل مسئولیت جمعی و حس وابستگی به جامعه را خلق می‌کند. این امر به نوبه خود سبب درگیر شدن فعالانه مردم در مشارکت و اجرای طرح‌ها می‌شود.



ت) بهبود کیفیت طرح‌ها و برنامه‌های شهری: مشارکت مردم در فعالیت‌های شهرسازی از راه‌های زیر سبب بهبود کیفیت طرح‌ها و برنامه‌های شهری می‌شود:

- اتخاذ تصمیمات درست‌تر و منطقی‌تر.
  - تدوین هدف‌های صحیح‌تر برای برنامه‌ها و طرح‌های شهری، با توجه به شناخت بهتر نیازهای مردم.
  - افزایش شناخت برنامه‌ریزان نسبت به شهر و محل مورد برنامه‌ریزی.
  - برقراری پیوند بین مردم و طرح‌ها و برنامه‌های شهری.
  - ازدیاد نیروی انسانی موردنیاز اجرای طرح‌ها و برنامه‌ها.
  - کاهش هزینه و زمان اجرای طرح‌ها و برنامه‌ها.
  - ارتقای کیفیت اجرای طرح‌ها و برنامه‌ها.
  - گسترش منابع مالی موردنیاز طرح‌ها و برنامه‌ها.
- ث) پذیرش طرح‌ها و برنامه‌های شهری به وسیله مردم: زمانی که مردم در تهیه یک طرح مشارکت داشته باشند، طبعاً طرح، بیشتر با نیازها، خواسته‌ها، علایق و سلیقه‌های آنان انطباق یافته و همین امر سبب افزایش مقبولیت طرح‌ها به وسیله آنان می‌شود.
- ج) عدم تمرکز برنامه‌ریزی.
- چ) بازآموی شهرسازان: مشارکت شهروندان در فرآیند شهرسازی، جریانی دو سویه است که در آن هم شهروندان و هم برنامه‌ریزان و تصمیم‌گیرندگان در فرآیند آموزشی و یادگیری وارد می‌شوند.
- خ) دستیابی به مدیریت بهتر جوامع: مشارکت عمومی یکی از عناصر عمده مدیریت خوب و پیش‌نیازی برای آن‌گونه توسعه‌ای است که به نیازها، مسائل و اولویت‌های مردم پاسخ می‌دهد (احمدی، ۱۳۸۱: ۴۵-۴۶)

#### ۴-۷. سطوح مختلف مشارکت مردمی

مشارکت سطوح و درجات متفاوتی می‌تواند داشته باشد، از تبادل اطلاعات و نظرسنجی‌های سطحی گرفته تا کسب قدرت توسط مردم و نهادهای غیردولتی و دخالت در کلیه مراحل تصمیم‌گیری و اجرا. این درجات و سطوح مختلف از یک سو، ناشی از سیر تاریخی است که نظریه‌های مشارکت داشته‌اند و از سوی دیگر وابسته به ساختارهای حکومتی و نوع فرهنگ و بینش حاکمان و مردم است. در تحقیقی که توسط بنیاد راونتری انگلستان تحت عنوان «رهنمودهایی به مشارکت فعال» انجام شده یک طیف پنج مرحله‌ای از مشارکت معرفی شده است:

الف) اطلاع رسانی: صرفاً به مردم گفته می‌شود که چه طرحی تهیه شده است.

ب) مشاوره نظرخواهی: چند گزینه به مردم پیشنهاد می‌شود، نظرات آنها شنیده می‌شود ولی هیچ ایده جدیدی پذیرفته نیست.

پ) تصمیم‌گیری با یکدیگر: تشویق و حمایت از گزینه‌ها و ایده‌های جدید و فراهم آوردن فرصت‌هایی برای تصمیم‌گیری جمعی

ت) اقدام جمعی: افراد با منافع متفاوت در مورد اینکه چه چیزی خوب است تصمیم می‌گیرند و همکاری را به منظور انجام آن شکل می‌دهند.

ج) حمایت از منافع مستقل جامعه: به وسیله گروه‌های محلی یا سازمان‌هایی که سرمایه، ابزار یا دیگر حمایت‌ها را به منظور اجرای وظایفشان تحت خطوط راهنما - دستورالعمل‌های کلی - فراهم کرده‌اند (سید بکایی، ۱۳۷۸: ۱۸-۱۹).

جمع‌بندی دیدگاه‌های پرتی (۱۹۹۴) و کورن وال (۱۹۹۶) در تقسیم‌بندی آنها از سطوح مشارکت، هفت سطح از مشارکت به دست داده شده که به شرح جدول زیر ارائه می‌شود:

#### جدول ۴. طبقه‌بندی هفتگانه سطوح مشارکت مردم



مردم خود مبتکر پروژه بوده، جهت منابع و کمکهای فنی با نهادهای دیگر تماس می‌گیرند لیکن کنترل منابع پروژه را همچنان در دست خود حفظ می‌کنند. در صورت حمایت دولت و نهادهای غیردولتی چنین پروژه‌هایی می‌توانند به اجرای کامل برسند.	خودانگیختگی (self mobilization)
مبتکر پروژه یک نهاد خارجی است که در ارتباط با مردم محلی فعالیت می‌کند. مشارکت به عنوان یک حق شهروندی تلقی نشده، تنها وسیله‌ای جهت رسیدن به اهداف پروژه نیست. مردم در تحلیل مسائل، تدوین برنامه‌های اجرایی و تشکیل نهادهای اجرایی و مدیریتی مشارکت می‌کنند. لذا مردم تأثیر زیادی بر نحوه استفاده از منابع دارند.	مشارکت تعاملی (Interactive participation)
مشارکت از سوی نهاد خارجی به عنوان وسیله‌ای جهت تحقق پروژه، به خصوص کاهش هزینه‌ها از طریق ارائه نیروی کار و مدیریت رایگان تلقی می‌شود. برای مثال، مردم بعد از اینکه تصمیمات مهم از سوی نهاد خارجی گرفته شده و اهداف پروژه مشخص می‌شوند. جهت تحقق اهداف تعیین شده، مشارکت می‌کنند. در نهایت در چنین شیوه مشارکتی، مردم در جذب اهداف موردنیاز نهاد خارجی، از اهداف خود دست می‌کشند.	مشارکت عملکردی (functional participation)
مردم تنها در واکنش نسبت به انگیزه‌های مادی، مشارکت می‌کنند (مثلاً در مقابل عرضه کار، پول یا غذا دریافت کنند یا مثلاً در پروژه‌های خودیاری به شرط عرضه نیروی کار و ایجاد ساختمان، زمین و خدمات دریافت می‌کنند).	مشارکت به خاطر انگیزه‌های مادی (Participation for material Incentives)
نظرات مردم به منظور تعیین نیازها و اولویت‌هایشان گرفته می‌شود. لیکن، میزان جمع‌آوری اطلاعات و کنترل تحلیل‌ها به وسیله نهاد خارجی از طریق تشخیص مسأله و راه‌حل‌های مورد نظر معین می‌شود. هیچ قدرت تصمیم‌گیری به مردم داده نشده، به علاوه مجریان پروژه هیچ تعهدی نسبت به تحقق اولویت‌های مطرح شده از طرف مردم نمی‌کنند.	اطلاعات‌دهی و مشورت کردن (consultation and Information – Giving)
به مردم گفته می‌شود که چه چیزی انجام خواهد شد، بدون اینکه نظرات آنها خواسته شده یا قدرتی در تغییر امور داشته باشند.	مشارکت انفعالی (Passive participation)
تظاهر به مشارکت است که انجام می‌پذیرد. به عنوان مثال، نمایندگانی در هیأت‌های رسمی گماشته می‌شوند، بدون اینکه این افراد انتخاب شده یا قدرتی داشته باشند.	فربیب صوری (Manipulation and Decoration)

مأخذ: حناچی و همکاران، ۱۳۷۸: ۵۵

معیارهای دسته‌بندی نظریه‌ها معیارهای مورد نظر براساس سه وجه فکری و فلسفی، وجه برنامه ریزی و وجه مدیریتی گرفته شده است که به شرح زیر می‌باشد (حبیبی، ۸۴)

۱. نیت اصلی و واقعی برنامه ریزان ۲. دامنه ی مشارکت ۳. نگاه به مشارکت ۴. نظرخواهی از شهروندان ۵. حق اعتراض به طرح ۶. نظارت شهروندان ۷. جریان اطلاعات ۸. پشتوانه فکری و فلسفی  
معیارهای نیت اصلی برنامه ریزان، نگاه به مشارکت و پشتوانه فکری، وجه فکری و فلسفی مفهوم مشارکت را پوشش می‌دهند، معیارهای دامنه مشارکت، نظرخواهی از شهروندان و جریان اطلاعات، وجه برنامه‌ریزی مفهوم مشارکت را در نظر دارند و معیارهای نظارت شهروندان و حق اعتراض به طرح، ناظر بر وجه مدیریتی مشارکت است. (همان)  
دسته بندی نظریه‌های باتوجه به شرایط ایران با توجه به معیارهای فوق، می‌توان نظریه‌های مشارکت را با توجه به شرایط ایران به سه دسته تقسیم نمود. (همان)

**مشارکت شعاری:** درواقع، مشارکت محسوب نمی‌شود، بلکه ادعای داشتن مشارکت است. نیت اصلی، نه تأمین منافع مردم بلکه تأمین منافع مراجع برنامه‌ریزی است. هیچ سهمی از اختیارات تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری به مردم واگذار نمی‌شود. پشتوانه ی فکری و فلسفی این دیدگاه، دیدگاه مطلق گرایانه است. تنها جنبه ی مشارکتی شعار مشارکت، سهمیم شدن شهروندان در سود احتمالی ناشی از اجرای طرح درآینده است (همان).

**مشارکت محدود:** نیت اصلی، تأمین منافع مردم تا جایی است که با منافع دولت و مراجع برنامه ریزی تضاد پیدا نکند. مردم حق اظهار نظر و مخالفت دارند، اما نمی‌توانند بر اجرای نظراتشان، نظارت داشته باشند و اعمال خواسته‌های خود را پیگیری نمایند. پشتوانه‌ی فکری و فلسفی این نوع مشارکت ایده‌های کارکرد گرایانه و فن‌سالارانه است (همان).

**مشارکت واقعی:** نیت اصلی، تأمین حداکثر منافع مردم و جلب رضایت عموم است. شهروندان در تصمیم‌گیری و هدف‌گذاری مشارکت می‌کنند. حق اعتراض و مخالفت با طرح و حق نظارت بر اجرای خواسته‌هایشان را نیز دارند. جریان اطلاعات، دوسویه و بسیار فعال است و مراجع برنامه ریزی و مردم، هر دو اطلاعاتشان را در اختیار هم می‌گذارند. پشتوانه‌ی فکری این‌گونه از مشارکت، دیدگاه‌های مردم‌سالاری لیبرال و مشارکت مستقیم است (همان).

#### ۴-۸. موانع و مشارکت در ایران

به‌رغم اهمیت و ضرورت مشارکت مردمی و تأکید بر نقش قابل توجه آن در کلیه کشورها و مجامع بین‌المللی، به دلیل پیچیدگی، آماده‌نبودن ساخت نهادی جامعه، نهادینه نشدن همکاری و خودیاری نظام‌های سنتی و نظایر آن، مشارکت با موانع و مشکلات چندی مواجه است که عملاً مانع تحقق آن یا موفقیت پروژه‌هایی می‌شود که از طریق مشارکت به اجرا درمی‌آیند. برخی از این موانع در ایران عبارتند از:

الف) فقدان آموزش شهروندی: شهروندانی می‌توانند در حوزه عمومی وارد شده و قبول مسئولیت کنند که دقیقاً با حقوق و وظایف خود آشنا باشند. متأسفانه باید گفت که در جامعه ایران، افراد با بسیاری از قوانین، مقررات و حقوق و وظایفشان در حوزه عمومی آشنا نبوده و نظام آموزشی نیز آموزش چنین آموزه‌هایی را در دستور کار خود ندارد.

ب) ترکیب ناهمگون فرهنگی و جمعیتی شهرها: یکی از دغدغه برانگیزترین مسائل اجتماعی کشور ما مهاجرت و نقش آن در ترکیب ناهمگون فرهنگی و جمعیتی شهرها بوده است. ایران دوره‌های مختلفی از توسعه شهرها را پشت سر گذاشته که سهم مهاجرت در آنها متغیر بوده است. اوج این دوره‌ها به دهه چهل باز می‌گردد که میزان مهاجرت حدود شصت درصد بوده است.

#### ۴-۹. نقش نهادها و سازمان‌های محلی در مشارکت مردم:

با ایجاد شهرداری‌ها (انقلاب مشروطه، ۱۲۸۶) به صورت نوین در کشور، مسئولیت انجام کلیه امور شهری که می‌توانست بر عهده شهروندان باشد کاملاً به دولت مرکزی و در نهایت به بازوی اجرایی آن در امور شهری، یعنی شهرداری‌ها واگذار می‌شود. با تصویب قانون دوم بلدیة در سال ۱۳۰۹، عملاً مشارکت مردمی در امور محلی به انفعال کشیده می‌شود و حتی امکان انتخاب شهردار از سوی شورای منتخب مردم، سلب و به وزارت داخله (وزارت کشور) محول گردید. بعد از انقلاب اسلامی، حضور و مشارکت مردمی در ابعاد مختلف، به رغم تأکید قانون اساسی جمهوری اسلامی بر نقش شوراها و مشارکت مردمی، به دلایل وضعیت فوق‌العاده جنگ و به اجرا درنیامدن قانون شوراها، مشارکت مردمی به صورت پراکنده و مقطعی، به شکل مشارکت در پروژه‌های ساخت و ساز بوده است، لذا تجربیات مشارکت مردمی در امور شهری در ایران، مدون، قانونی و نهادینه نشده است. از اوایل سال ۱۳۷۸، شورای اسلامی شهرها به عنوان نهادی مردمی و تا حدودی غیردولتی که به صورت پارلمان محلی عمل می‌کنند، در سراسر کشور آغاز به کار کرده است. این نهاد مردمی دارای نقش اساسی یا به عبارت دیگر دارای نقش اول در اداره امور شهر است و آنچه که نقش این شورا را به عنوان نمایندگان برگیرنده مردم در جایگاه ویژه‌ای قرار می‌دهد، ارتباط با مردم و جلب مشارکت آنان در پیشبرد امور شهر است. منظور و هدف اساسی از تشکیل این نهادها که به طور مستقیم با آرای مردم انتخاب می‌شوند و دارای شخصیت حقوقی مستقل هستند، تحقق مشارکت مستقیم مردم در اداره امور اجتماعی و توزیع منابع قدرت در میان مردم است؛ بنابراین با انتخاب این شوراها، مشارکت جنبه محلی و منطقه‌ای می‌یابد و به سایر امور مرتبط با نظام زندگی اجتماعی اتصال می‌یابد. بنابراین در یک تقسیم‌بندی کلی می‌توان عمده وظایف و نقش این نهادهای محلی را در امور مشورتی، نظارتی، برنامه‌ریزی، اجرایی و تصویب یا لغو قوانین، مقررات و آئین‌نامه‌ها تقسیم‌بندی کرد.

## ۵. روش تحقیق

این تحقیق بر مبنای پژوهش توصیفی-تحلیلی و بر پایه تجربیات و پژوهش‌هایی که در زمان حاضر پیرامون توسعه مشارکتی به ویژه در اسکان‌های غیر رسمی مطرح گردیده، استوار و با روش مطالعه نمونه موردی در راستای پاسخگویی به سؤالات زیر انجام گرفته است:

۱. عوامل مؤثر در تحقق عملی مشارکت در اسکان‌های غیر رسمی زاهدان کدام‌اند؟
۲. سازمان‌های مضموم چگونه و با چه ابزاری توانسته‌اند به جلب مشارکت حاشیه نشینان در اسکان‌های غیر رسمی زاهدان بپردازند؟

در این راستا، مقاله به تحلیل و بررسی تجارب نمونه مورد مطالعه از بعد رویه‌ای به منظور دست یابی به راهبردهای عملی از طریق مقایسه، مقابله و تفسیر نمونه‌ها و کیفیت‌های حاصل از نحوه مداخلات در آنها پرداخته و سعی داشته، ضمن اشاره به نتایج حاصل از این تجارب، به استخراج راهکارهای عملی برای کاربست در آینده سامان‌دهی اسکان‌های غیر رسمی بپردازد. در گردآوری مطالب این پژوهش، از دو شیوه مطالعات کتابخانه‌ای و برداشت‌های میدانی در جهت مطالعه بیشتر موضوع و بررسی ابعاد مختلف کیفی آن بهره گرفته شده است.

## ۶. نمونه موردی

### ۶-۱. توانمندسازی و سامان‌دهی سکونت‌گاه‌های غیر رسمی زاهدان

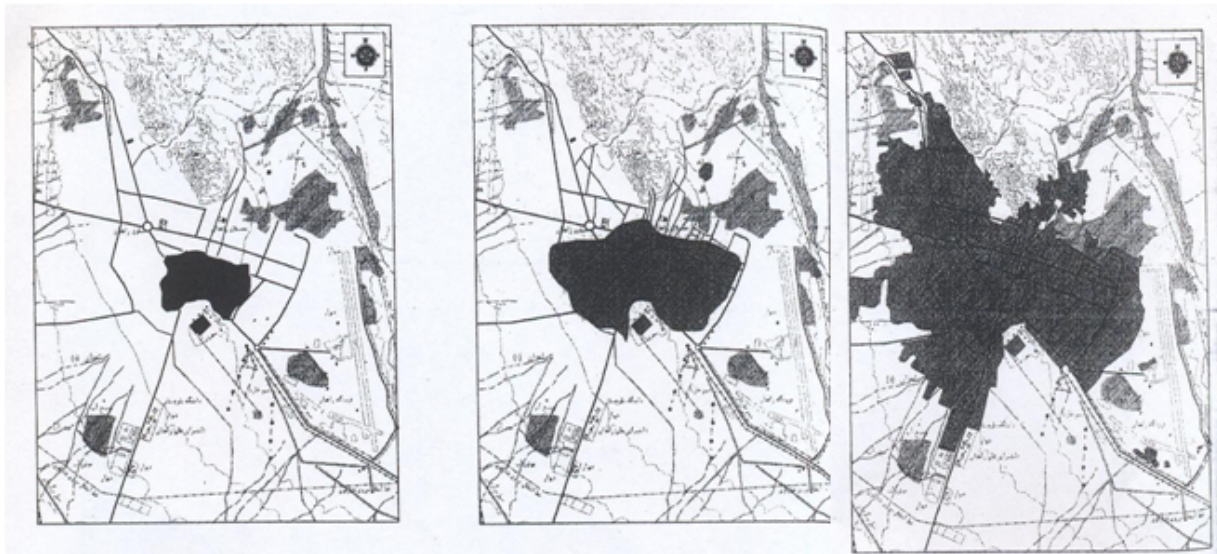
جمعیت شهر زاهدان در طی چهار دهه بیست و شش برابر گردیده است که در دهه ۶۵-۱۳۵۵ جمعیت این شهر، از نرخ رشد ۱۱/۶۴ درصدی برخوردار بوده است. از یک سو هجوم روستائیان و شکل‌گیری شهر در دهه‌های گذشته و از سوی دیگر مهاجرت اتباع افغانستان به این شهر سبب گردیده شهر زاهدان به ناگاه پذیرای جمعیتی افزون گردد، به نوعی که نود درصد از مهاجرتهای استان سیستان و بلوچستان متعلق به شهر زاهدان است. از این رو به دلیل رشد فزاینده جمعیت و امکانات نامناسب اقتصادی سبب شکل‌گیری بافت‌های اسکان غیر رسمی در این شهر گردید. آنچه که در بخش اقتصادی در خصوص زاهدان حائز اهمیت است توجه به نقش قالب دولت می‌باشد. از این رو، الگوی رشد دولت محور را می‌توان از خصوصیات بارز استان سیستان و بلوچستان و به خصوص زاهدان دانست.

به لحاظ کالبدی، شهر زاهدان را می‌توان در قالب بخشهای زیر تقسیم کرد:

الف) توسعه و سکونتگاههای نابسامان و غیر رسمی.

ب) توسعه شهر در داخل محدوده قانونی.

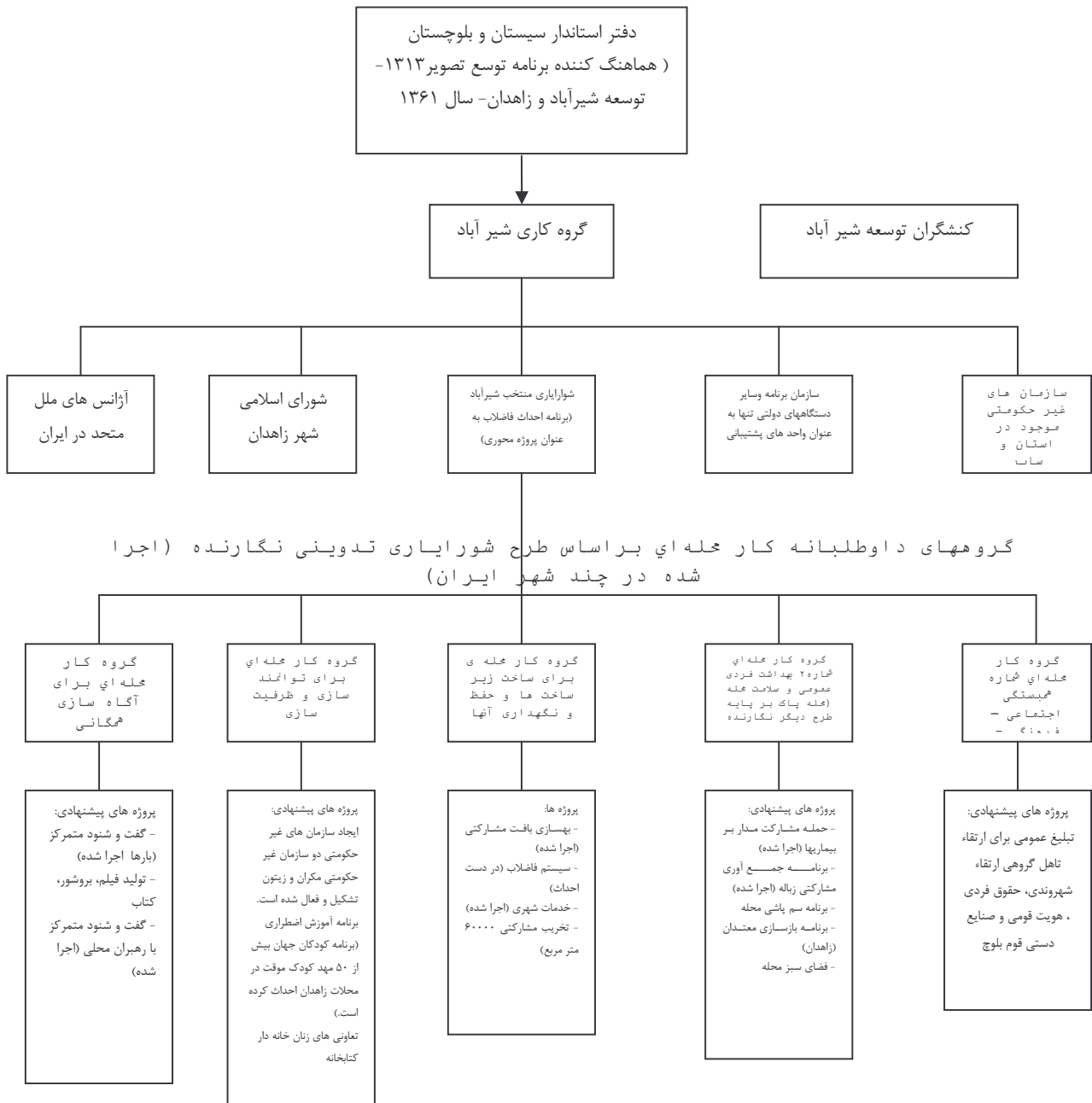
ج) توسعه برنامه ریزی شده در خارج از محدوده.



شکل ۱- به ترتیب از راست: اتصال شیرآباد به زاهدان- سال ۱۳۷۷، توسعه شیرآباد و زاهدان- سال ۱۳۶۱، موقعیت شیرآباد نسبت زاهدان- سال ۱۳۵۱

روند سابقه سکونت اهالی در اسکان‌های غیر رسمی شهر زاهدان از چهل سال پیش از محله بابائیان آغاز می‌شود. محلات قدیمی غیر رسمی شهر زاهدان نظیر محله بابائیان از تفکیک اراضی کشاورزی و در سالهای قبل از ۱۳۵۰ شکل گرفته است. اما محلات جدیدی نظیر قاسم آباد در شمال شرقی و در کنار محله شیر آباد رشد یافته اند. ساکنان سکونت‌گاه‌های جدید غیر رسمی یا سرزیر جمعیتی محلات قدیمی اسکان غیر رسمی‌اند و (نظیر بابائیان و شیر آباد) و یا مهاجرین جدید به شهر هستند. ترکیب سر ریز جمعیتی با مهاجرین تازه وارد سبب شده که ساکنان این بافت‌ها از ریشه‌های فرهنگی متنوع برخوردار بوده و بافت درهم تنیده‌ای از فرهنگ‌های مختلف و در عین حال مستقل از هم را به وجود آوردند. این گوناگونی در ترکیب با خصوصیات کالبدی و فیزیکی ساختار درونی دیگری را به وجود می‌آورند. این ساختار درونی باعث گروه بندی اجتماعی در درون محله‌های فوق شده است (صفوی، ۱۳۸۱، ۶۶).

جدول ۴- خطوط کلی برنامه بهسازی شیر آباد (طرح شورا باری) (محل)



بافت کالبدی شیرآباد در بخش قدیمی خانه‌های کاهگلی با سقف گنبدی مشابه خانه‌های روستایی جنوب خراسان قرار دارد. اما معماری بخش‌هایی از شیرآباد که بعداً توسعه یافته‌اند از نوع خانه‌های کاملاً زیر سطح استاندارد که توسط ساکنان با مصالح دست دوم ساخته شده‌اند می‌باشد. جالب توجه این است که بخش قدیمی که نمایانگر الگوی روستایی درون شهری است با دوام‌تر از بخش جدید است. اساساً بی‌دوامی و در نتیجه قرار داشتن در معرض خطر تخریب، معضل عمومی سکونتگاه‌های غیر رسمی در سرتاسر جهان است [۱۶:۳]. مساله عدم امنیت در بین ساکنان اسکان غیر رسمی همواره موجبات گریز از پایداری را سبب شده و ساکنان هیچ رغبتی از خود جهت بهسازی، نشان نمی‌دهند.

اقدامات انجام شده در سکونت‌گاه‌های غیررسمی شهر زاهدان، در دو بخش سامان‌دهی و توانمندسازی، با رویکرد مشارکت فعال خود ساکنین صورت گرفته است

آنچه بیشتر در حیطه وظایف شهرداری می‌گنجد، سامان‌دهی کالبدی این بافت بر اساس طرح تفصیلی است. برنامه‌های توانمندسازی نیز که بیشتر شامل تقویت بافت از لحاظ فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و جز اینها است، در طی پروژه‌هایی از طرف سازمان عمران و بهسازی شهری با همکاری بانک جهانی در حال پیگیری است

## ۶. تحلیل نمونه ها

محله شیرآباد که بزرگترین سکونت‌گاه آلونکی محسوب می‌شود حدود شصت محور بازگشایی شده و به عرض‌های مطلوبی برای تردد سواره و پیاده رسیده‌اند به گفته شهردار زاهدان (ریگی): «تنها در این محله در حدود صد و پنجاه هزار متر مربع تخریب صورت گرفته است. تحقق این امر بدون مشارکت مردمی و کمک نیروهای محلی ناممکن بود و شهرداری به هیچ وجه نمی‌توانست هزینه دویست میلیارد ریالی تملک این اراضی را تأمین کند. این درحالی است که شهرداری در ازای این مساعدت مردم بومی در واگذاری زمین‌هایشان، که غالباً دارای سند رسمی بوده‌اند، بدون دریافت هیچ گونه عوارضی به زیرسازی و آسفالت سطوح بسیار زیادی پرداخته و متحمل هزینه‌های هنگفتی شده است، از جمله اینها، ایجاد مسیر اصلی محله شیرآباد بود که نیاز به شکافتن کوه برای ایجاد معبر داشت.» وی در زمینه عدم گسترش منطقه گفت «با توجیهاتی که از طرف شهرداری انجام گرفت، مردم دریافته بودند که محله‌های آنها نیاز به خدمات و تجهیزات شهری مناسب دارد. لذا آنها می‌دانستند که زمین‌های خالی باقیمانده در بافت برای ایجاد مدرسه برای بچه‌های خود آنها و یا فضای سبز و یا مراکز بهداشتی و دیگر اماکن خدماتی است و خود نباید بگذارند که مهاجر جدیدی به صورت غیررسمی و غیرقانونی در این فضاها ساخت و ساز کند. از طرفی هم ساخت و ساز غیررسمی مجدد، باعث از بین رفتن زحمات دولت و سختی کشیدن‌های خودشان می‌شد. همین امر باعث شده بود که خود مردم، حکم پلیس ساختمان را پیدا کنند. و از هرگونه رشد مجدد اسکان غیررسمی جلوگیری به عمل آورند.»

نکات قابل توجه در تجربه شیرآباد زاهدان به این شرح است

۱. عزم جدی مسئولان استان سیستان و بلوچستان برای سامان‌دهی اسکان غیر رسمی در زاهدان و به خصوص شیرآباد، عامل بسیار مؤثری در سامان‌دهی و فقرزدایی این محله بوده است.

۲. در جریان برنامه توانمندسازی، محله شیرآباد به شهرداری انتخابی و شورای محل دست یافته است

۳. شورای محل شیرآباد، موفق شده بدون دخالت سازمان‌های دولتی، با بهره‌گیری از انگیزه بسیار بالای مالکان برای دریافت

سند مالکیت، داوطلبانه به تخریب بخش‌هایی از بافت شیرآباد و آزادسازی شصت هزار متر مربع زمین بپردازد،

۴. کار بهسازی معابر با همکاری شهرداری، شورا و مردم در حال اجرا است،

۵. برنامه احداث سامانه فاضلاب و شبکه جمع‌آوری زباله در دست تهیه است.

۶. با حمایت‌های دولتی و شورای محل، سازمان‌های غیر دولتی زنان به نام، مکران و زیتون تأسیس شده است و با احیای صنایع دستی، نزدیک به دویست و پنجاه خانواده بی سرپرست را تحت پوشش گرفته است.

۷. برنامه‌هایی برای مرتبط کردن تشکلهای غیر دولتی محلی با سازمان‌های بین‌المللی در جریان است

پروژه شیر آباد، براساس تقسیم‌بندی سه گانه‌ای که از طرح‌های مشارکتی ارائه شده با توجه به معیارهای گوناگون در جایگاه‌های متفاوتی قرار می‌گیرد که در برخی جنبه‌ها به مشارکت واقعی نزدیک شده است و در کل پروژه شیر آباد را می‌توان نمونه‌ای از طرح‌های مشارکتی محدود تلقی کرد. بهسازی اسکان غیر رسمی محله شیر آباد زاهدان، که با مشارکت مردم، دولت و بانک جهانی صورت پذیرفته، به ظن کارشناسان یکی از موفق‌ترین نمونه‌های برخورد با چنین بافت‌هایی است. (سازمان ملل متحد، ۱۹۹۶).

### ارزیابی طرح:

پروژه توانمندسازی محله شیر آباد زاهدان، طرح مشارکتی در ایران می‌باشد که به دلیل حمایت مقامات محلی و بررسی و مطالعات زیاد، نمونه‌ای روشن از مشارکت محلی در ایران محسوب می‌شود [۵].

طرح شیر آباد بر اساس تقسیم بندی سه‌گانه‌ای ( شعاری، محدود و واقعی) که از طرح‌های مشارکتی ارائه گردید با توجه به معیارهای گوناگون در جایگاه مناسبی قرار دارد که به شرح زیر می‌باشد.

جدول ۵- معیارهای گوناگون پروژه شیرآباد مأخذ: [۵]

معیارها	پروژه شیرآباد	نوع مشارکت
نیت اصلی برنامه ریزان	تأمین منافع شهروندان تاجایی که منافع دولت و برنامه ریزان را با مخاطره مواجه نسازد	مشارکت محدود
دامنه مشارکت	مشارکت در اجراء، تصمیم‌گیری، هدف‌گذاری	مشارکت واقعی
نگاه به مشارکت	ابزاری برای ارتقاء کیفیت طرح‌ها	مشارکت محدود
نظرخواهی از شهروندان	صورت می‌گیرد	مشارکت محدود و واقعی
حق اعتراض به طرح	وجود دارد	مشارکت محدود و واقعی
نظارت شهروندان	وجود دارد	مشارکت واقعی
جریان اطلاعات	عمدتاً یک سویه و از پایین به بالا و نسبتاً قوی	مشارکت محدود
پشتوانه فکری	دیدگاه کارکرد گرایانه	مشارکت محدود

### ۷. نتیجه‌گیری

طبق نتایج به دست آمده از این تحقیق، حل مسائل پیچیده اسکان‌های غیر رسمی، صرفاً با اتکا بر برنامه‌ها و سیاست‌های فن سالار، به گونه‌ای یک سویه و از بالا به پایین نه ممکن است و نه مطلوب. در عوض آن گونه که از مطالعه نمونه موردی این تحقیق به دست آمد، در بین رویکردهای موجود، رویکرد بهسازی همراه با مداخله و مشارکت مردمی، رویکردی مؤثر، موفق و راه‌گشاست. در تجربه مواجهه با اسکان غیر رسمی در زاهدان، نیت اصلی، تأمین منافع شهروندان، هرچند به صورت محدود و نگاه به مشارکت عموماً به عنوان ابزاری برای ارتقاء کیفیت طرح‌ها و با احترام به نظرات و نظارت مردم بوده است. اگرچه تجربه‌هایی از این دست در ایران زیاد نیست و در بسیاری موارد تنها داعیه مشارکتی بودن اقدامات وجود داشته و با مشارکت واقعی فاصله بسیار دارد ولی می‌توان امیدوار بود که با فراهم آمدن دو پیش شرط اساسی برای تحقق عملی مشارکت یعنی گرایش و تمایل به مشارکت از طرف مردم و امکان عملیاتی شدن آن از ناحیه تصمیم‌گیران و مدیران و توجه به جنبه‌های برنامه‌ریزی مشارکتی و تسهیل ارتباط مردم با



مجریان و تأکید بر ضوابط پویا و سیال و انعطاف‌پذیر، راه برای درونی کردن و نهادینه سازی ارزش‌های مشارکت در فرایند مداخلات اسکان غیر رسمی، راه برای مداخلات مشارکتی به معنای واقعی بیش از پیش هموار گردیده و اثر بخشی و تحقق پذیری طرح‌ها و برنامه‌های این گونه مداخلات تضمین گردد.

#### منابع:

۱. ابن خلدون عبد الرحمن - مقدمه ابن خلدون - ترجمه پروین گنابادی بنگاه نشر کتاب ۱۳۸۴.
۲. بیرو، آلن؛ فرهنگ علوم اجتماعی، ترجمه باقر ساروخانی، انتشارات کیهان، ۱۳۷۰.
۳. پیران؛ باز هم در باب اسکان غیر رسمی؛ مورد شیرآباد زاهدان، مجله هفت شهر، شماره ۹ و ۱۰، ۱۳۸۱.
۴. حبیبی، سید محسن؛ «شهرسازی مشارکتی»، کاوشی نظری در شرایط ایران، هنرهای زیبا، شماره ۲۴.
۵. حبیبی، سید محسن؛ «شهرسازی مشارکتی؛ تمایز مفهومی و ارزیابی تجربیات ایران»، صغه، شماره ۴۳.
۶. گزارش شاخص‌های اجتماعی مسکن و توسعه شهری، هیئات ۱۹۷۳.
۷. گزارش اولین کنفرانس کمیسیون اسکان بشر، ونکوور ۱۹۷۶.
۸. خاتم اعظم؛ حاشیه نشینی: تغییر فرصت‌های ادغام و انزوای اجتماعی، ۱۳۸۱.
۹. دری نوگروائی حسین؛ مفهوم مشارکت، دانشگاه امام صادق (ع)، ۱۳۶۹.
۱۰. شهرداری‌ها شماره‌های (۶۲، ۵۰، ۴۶، ۳۲، ۵۱ و ۴۵).
۱۱. سپهری حسین؛ پیش نیاز و موانع مشارکت - فصل‌نامه فرهنگ مشارکت، ۱۳۷۵.
۱۲. فصل‌نامه مدیریت شهری، شماره ۲، تابستان ۱۳۷۹.
۱۳. قاسمی پویا؛ انتشارات اقبال راه‌های حصول به مشارکت‌های مردم، انتشارات اقبال، ۱۳۷۷.
۱۴. قاسمی محمد؛ اسکان غیر رسمی و بهسازی محله‌های فقیرنشین - دانشگاه فردوسی مشهد، ۱۳۸۵.
۱۵. غمامی مجید؛ مدیریت یکپارچه و حل مسئله اسکات‌های غیر رسمی - انتشارات وزارت مسکن، ۱۳۸۶.
۱۶. زاهد زاهدانی سعید؛ حاشیه نشینی - انتشارات دانشگاه شیراز ۱۳۸۴.
۱۷. مرکز مطالعات و تحقیقات شهزسازی و معماری ایران: مدیریت یکپارچه و حل مسئله اسکان غیر رسمی، ۱۳۸۵.
۱۸. توانمندسازی و سامان‌دهی سکونت‌گاه‌های غیررسمی شهر زاهدان، سازمان عمران و بهسازی، ۱۳۸۳.
۱۹. مجله پیام نظام مهندسی تهران شماره ۱۰-۱۳۸۸.
۲۰. مجله جهاد، شماره‌های ۲۱۴ الی ۲۱۷.
۲۱. مدیریت شهری شماره‌های (۲، ۱۰).
۲۲. مزلو، ابراهیم؛ انگیزش و شخصیت، ترجمه احمد رضوانی، انشانان استان قدس رضوی، ج ۳، ۱۳۷۵.